

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 264-2017
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2017.RRGR.695

Eingereicht am: 20.11.2017

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Marti (Bern, SP) (Sprecher/in)
Dumermuth (Thun, SP)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 493/2018 vom 09. Mai 2018
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Fall Yvonne H. und weitere Fälle: Weshalb verschärft der Kanton seine Steuererlasspraxis bei Senioren, die am Existenzminimum leben?

Im Oktober 2017 sorgten Medienberichte im Kassensturz, im Espresso und im Regionaljournal Bern zum Fall von Frau Yvonne Hilbert für Aufsehen. Frau Yvonne Hilbert ist eine 84-jährige Rentnerin und lebt am Existenzminimum. Sie erhält monatlich AHV und Ergänzungsleistungen und kommt damit auf ein Einkommen von 2950 Franken pro Monat. Nachdem ihr aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation seit Jahren die Steuern mit Hilfe von Artikel 41 des bernischen Steuergesetzes erlassen wurden, hat ihr der Kanton im Jahr 2017 keinen Steuererlass mehr gewährt, ohne dass sich ihre finanzielle Situation verbessert hätte. Sie erhielt eine Steuerrechnung von 3000 Franken. Die Gemeinde Hilterfingen hat beschlossen, ihr den Anteil der Gemeindesteuern von 1000 Franken zu erlassen. Der Kanton beharrt jedoch auf seinem Steueranteil von 2000 Franken.

Gemäss Aussage der Pro Senectute, die im ganzen Kanton professionelle Beratungsstellen führt und viele alte Menschen in finanziellen Fragen berät, ist generell festzustellen, dass der Kanton Bern seine Praxis bei der Steuererlassgewährung gemäss Artikel 41 StG in den letzten Jahren verschärft hat. Die Gemeinde wurde entsprechend angewiesen. Frau Yvonne Hilbert ist kein Einzelfall. Pro Senectute stellt fest, dass Artikel 41 StG nicht mehr wie früher angewendet wird und insbesondere AHV- und EL-Bezüger vermehrt keine Steuerbefreiung mehr erhalten. Der Grund dafür liegt offenbar darin, dass die Steuerverwaltung bei ihren Berechnungen vom betriebs-

rechtlichen Existenzminimum und damit für Rentnerinnen und Rentner von unrealistisch tiefen Lebenshaltungskosten ausgeht.

Da jede/r 8. AHV-Rentner/in an der Armutsgrenze lebt, betrifft es eine grosse Zahl älterer Menschen. Die Frage, wie bei Steuererlassentscheiden vorgegangen wird und aufgrund welcher Kriterien und reglementarischen Grundlagen solche Fälle beurteilt werden, muss geklärt und eine sinnvolle Lösung getroffen werden. Umso mehr als andere Kantone und oft auch die betreffenden Wohngemeinden kulanter sind als der Kanton Bern.

Informationen zu den Medienberichten: Kassensturz, Espresso und Regionaljournal:

<https://www.srf.ch/news/schweiz/auf-kosten-der-armen-steuerbehoerden-ziehen-schraube-an>

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie lautet die von der Finanzdirektorin im Radiointerview erwähnte Statistik zu den Steuererlassen? Wie viele Gesuche um Steuererlasse (nach Art. 41 und 240 wurden in den letzten zehn Jahren gestellt, wie viele gewährt (Angaben pro Jahr)?
2. In Artikel 41 Absatz 2 StG steht, dass ein vom Regierungsrat festgesetzter Betrag von Einkommen und Vermögen nicht überschritten werden darf, damit ein Steuererlass gemäss Artikel 41 StG gewährt werden kann. Wie hoch sind diese Beträge? Wo sind diese festgeschrieben, und wurden diese in letzter Zeit verändert?
3. Aufgrund welcher weiteren Kriterien und schriftlichen Vorgaben entscheidet die Steuerverwaltung des Kantons über die Gewährung eines Steuererlasses?
4. Wurden diese Kriterien und Vorgaben geändert? Durch wen? Was genau wurde geändert? Was ist der Grund für diese Änderungen?
5. Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu ergreifen, damit AHV-Rentner/-innen mit Ergänzungsleistungen und einem Vermögen unter 20 000 Franken keine Kantons- und Gemeindesteuern bezahlen müssen?
6. Ist der Regierungsrat nicht auch der Ansicht, dass es stossend ist, wenn der Staat auf der einen Seite Ergänzungsleistungen für Rentnerinnen und Rentner, die zu Hause wohnen und praktisch kein Vermögen haben, bezahlt und auf der andern Seite von diesen betroffenen Menschen wieder Steuern verlangt?
7. Kennt der Regierungsrat die Handhabung anderer Kantone?
8. Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass es zumutbar ist, dass AHV-Rentnerinnen und AHV-Rentner mit dem betriebsrechtlichen Existenzminimum leben müssen, damit diese die Steuern bezahlen können?
9. Was unternimmt der Kanton Bern gegen die Altersarmut?

Antwort des Regierungsrates

Im bernischen Steuerrecht ist zu unterscheiden zwischen dem Steuererlass nach Art. 240 ff. des Steuergesetzes (StG; BSG 661.11) und dem besonderen Abzug nach Art. 41 StG:

- Die Voraussetzungen für einen Steuererlass sind in den Art. 240 ff. StG beschrieben und lassen der Steuerverwaltung keinen Ermessensspielraum.
- Der besondere Abzug nach Art. 41 StG führt zu einem definitiven Steuerverzicht (sog. «vorgezogener Erlass») und darf aus Gründen der Gleichbehandlung nur gewährt werden, wenn sicher feststeht, dass die Voraussetzungen für einen Steuererlass erfüllt sind. Wenn die Voraussetzungen für einen Steuererlass nicht erfüllt sind, darf die Steuerverwaltung den besonderen Abzug nach Art. 41 StG nicht gewähren.

Die Interpellation befasst sich mit dem sog. «vorgezogenen Erlass» nach Art. 41 StG. Beim vorgezogenen Erlass handelt es sich um einen besonderen Abzug, der im Rahmen der Veranlagung auf Antrag der Gemeinde gewährt wird, wenn bereits zu diesem Zeitpunkt feststeht, dass die Voraussetzungen für einen Steuererlass, der erst nach rechtskräftiger Veranlagung möglich ist, erfüllt sind. Mit dem besonderen Abzug nach Art. 41 StG wird das steuerbare Einkommen auf null gesetzt, so dass keine Steuer geschuldet ist. Auf die Durchführung eines aufwändigen Erlassverfahrens kann in diesen Fällen verzichtet werden. Das bedeutet eine administrative Erleichterung sowohl für die steuerpflichtige Person wie auch für die Verwaltung.

Die Steuerverwaltung hat die dargestellten gesetzlichen Vorgaben auch im erwähnten Fall einer Rentnerin in der Gemeinde Hilterfingen berücksichtigt. Die diesbezügliche Berichterstattung in der Sendung «Kassensturz» war in verschiedener Hinsicht einseitig und tendenziös. Der Beitrag suggerierte, dass die Steuerverwaltung willkürlich über die Steuerveranlagung der Rentnerin entschieden habe. Zudem wurde der Eindruck erweckt, der Kanton Bern würde Ergänzungsleistungen besteuern. Beides trifft nicht zu (vgl. Medienmitteilung der kantonalen Steuerverwaltung vom 26. Oktober 2017¹). Auf den erwähnten Fall wird vorliegend nicht mehr weiter eingegangen.

Die gestellten Fragen können vor diesem Hintergrund wie folgt beantwortet werden:

1. Wie lautet die von der Finanzdirektorin im Radiointerview erwähnte Statistik zu den Steuererlassen? Wie viele Gesuche um Steuererlasse (nach Art. 41 und 240) wurden in den letzten zehn Jahren gestellt, wie viele gewährt (Angaben pro Jahr)?

Im erwähnten Radiointerview hat die Finanzdirektorin darauf hingewiesen, dass die Anzahl der Steuererlassgesuche Schwankungen unterliegt. Die folgende Darstellung zeigt die entsprechenden Zahlen der vergangenen 10 Jahre. Ebenfalls aufgeführt sind die Anträge nach Art. 41 StG.

Bei diesen Zahlen ist darauf hinzuweisen, dass sowohl die Anzahl der Anträge wie auch die Gutheissungen bzw. gewährten Abzüge jährlich schwanken. Dies liegt in der Natur der Sache, ein Muster lässt sich daraus nicht ableiten. Insbesondere deshalb nicht, weil sich die Entscheidungskriterien in den dargestellten Jahren nicht verändert haben (vgl. nachfolgende Fragen 2 bis 4).

¹ MM vom 26.10.2017 «Tendenziöse Berichterstattung zu einem Steuererlass-Fall»: www.be.ch/medienmitteilungen

Jahr	Anträge nach Art. 41 StG ²	Gewährte Abzüge	Erlassgesuche (Art. 240 StG)	Gutheissungen
2008	25'836	17'525	11650	6395
2009	25'456	17'065	11686	6558
2010	25'583	16'987	12405	6934
2011	26'013	16'474	11647	6346
2012	26'241	16'291	9134	5192
2013	26'292	16'004	7283	4184
2014	26'137	15'643	8067	4819
2015	26'026	14'908	7408	4080
2016	25'957	14'491	7104	3676
2017	n.v.*	n.v.*	6113	3039

* Diese Zahlen sind noch nicht verfügbar.

2. In Artikel 41 Absatz 2 StG steht, dass ein vom Regierungsrat festgesetzter Betrag von Einkommen und Vermögen nicht überschritten werden darf, damit ein Steuererlass gemäss Artikel 41 StG gewährt werden kann. Wie hoch sind diese Beträge? Wo sind diese festgeschrieben, und wurden diese in letzter Zeit verändert?

Ein Abzug auf null ist nur möglich, wenn weder Eigentum noch Nutzniessung an Grundstücken vorliegt und Einkommen sowie Vermögen die vom Regierungsrat festgesetzten Beträge nicht überschreiten (Art. 41 Abs. 2 StG). Die entsprechenden Beträge ergeben sich aus Art. 42a der Bezugsverordnung (BEZV; BSG 661.733) i.V.m. den Vermögensfreibeträgen gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30).

Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

		Einkommen	Vermögen
Personen im Heim mit Renten		Gesamte Einkünfte nach Abzug der Heimkosten weniger als 4'728 Franken	Ausgewiesenes Vermögen weniger als 37'500 Franken (Alleinstehende) bzw. 60'000 Franken (Verheiratete)
Übrige Personen	mit Renten	Gesamte Einkünfte weniger als das betriebsrechtliche Existenzminimum	Ausgewiesenes Vermögen weniger als 37'500 Franken (Alleinstehende) bzw. 60'000 Franken (Verheiratete)
	ohne Renten	Gesamte Einkünfte weniger als das betriebsrechtliche Existenzminimum	Ausgewiesenes Vermögen beträgt NULL Franken

Die aufgeführten Beträge wurden **seit 2011 nicht geändert**. Die letzte Änderung betrifft die Anpassung der Vermögensfreibeträge gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. c ELG per 1. Juli 2010.

² Es handelt sich um das jährliche Total der Anträge (inkl. Anträge, die in den Vorjahren erstmals gestellt wurden).

3. Aufgrund welcher weiteren Kriterien und schriftlichen Vorgaben entscheidet die Steuerverwaltung des Kantons über die Gewährung eines Steuererlasses?

Ein Steuererlass nach Art. 240 StG kann gewährt werden, wenn die Zahlung von rechtskräftig festgesetzten Kantons-, Gemeinde- oder Kirchensteuern mit einer erheblichen Härte verbunden wäre (Art. 240 Abs. 1 StG). Der Steuererlass soll zu einer langfristigen und dauernden Sanierung der wirtschaftlichen Lage der steuerpflichtigen Person beitragen.

Eine Steuer wird insbesondere dann ganz oder teilweise erlassen, wenn der geschuldete Steuerbetrag trotz Beschränkung der Lebenshaltungskosten auf das betriebsrechtliche Existenzminimum in absehbarer Zeit nicht vollständig beglichen werden kann (Art. 240b Abs. 1 Bst. b StG). Die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums richtet sich nach dem Kreisschreiben Nr. B 1 des bernischen Obergerichts vom 1. April 2010³, welches sich wiederum an den Richtlinien der Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten der Schweiz vom 1. Juli 2009 orientiert.

Ein (vorgezogener) Steuererlass nach Art. 41 StG kann nur gewährt werden, wenn bereits im Zeitpunkt der Veranlagung feststeht, dass die Voraussetzungen für einen Steuererlass nach Art. 240 StG erfüllt sind. Der vorgezogene Steuererlass nach Art. 41 StG folgt deshalb den oben aufgeführten Regeln des Steuergesetzes zum Steuererlass nach Art. 240ff. StG.

Neben diesen gesetzlichen Voraussetzungen und Konkretisierungen gibt es keine weiteren Vorgaben, welche die Steuerverwaltung des Kantons Bern einhalten muss. Wie alle Gesetznormen unterliegen auch die Art. 240 und 41 StG der juristischen Auslegung und Kommentierung. Für das bernische Steuergesetz existiert bspw. ein anerkannter Praxiskommentar.⁴

4. Wurden diese Kriterien und Vorgaben geändert? Durch wen? Was genau wurde geändert? Was ist der Grund für diese Änderungen?

Nein. Die erwähnten Grundlagen wurden – im hier interessierenden Zusammenhang – wie erwähnt in den letzten Jahren nicht geändert.

5. Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu ergreifen, damit AHV-Rentner/-innen mit Ergänzungsleistungen und einem Vermögen unter 20 000 Franken keine Kantons- und Gemeindesteuern bezahlen müssen?

Nach Auffassung des Regierungsrates wäre ein prinzipieller Verzicht auf die Erhebung von Steuern bei Personen mit Ergänzungsleistungen sachlich nicht gerechtfertigt:

- Personen mit Ergänzungsleistungen zählen zu den Personen mit bescheidenem Einkommen und können deshalb besondere Abzüge vornehmen (Art. 40 Abs. 6 und 7 StG), woraus sich eine tiefere Steuerbelastung ergibt.

³

https://www.justice.be.ch/justice/de/index/zivilverfahren/zivilverfahren/kreisschreiben.assetref/dam/documents/Justice/OG/de/KS_SchKG/KS_B1_aB3.pdf

⁴ LEUCH / KÄSTLI / LANGENEGGER, Praxiskommentar zum Berner Steuergesetz, Bern/Muri, 2014 (Band 1) bzw. 2011 (Band 2).

- Eine noch weitergehende Reduktion der Steuerbelastung resultiert aus dem Umstand, dass Ergänzungsleistungen (wie sonstige öffentliche Unterstützungen wie die wirtschaftliche Sozialhilfe) nicht zum steuerbaren Einkommen zählen.

Personen mit Ergänzungsleistungen schulden aus diesen Gründen (deutlich) tiefere Steuern als Personen mit anderen Einkünften in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen (sog. «Working Poor»). Ein prinzipieller Verzicht auf die Erhebung von Steuern würde die bereits heute bestehende Bevorzugung nochmals verstärken und ist deshalb abzulehnen (vgl. dazu auch die Berechnungen in der Antwort zur Motion 270-2017 Mentha (Liebefeld, SP) «Steuererlassverfahren von EL-Bezüglern vereinfachen und administrative Leerläufe vermeiden»).

6. Ist der Regierungsrat nicht auch der Ansicht, dass es stossend ist, wenn der Staat auf der einen Seite Ergänzungsleistungen für Rentnerinnen und Rentner, die zu Hause wohnen und praktisch kein Vermögen haben, bezahlt und auf der andern Seite von diesen betroffenen Menschen wieder Steuern verlangt?

Gemäss Art. 104 Abs. 2 der Kantonsverfassung sind die Steuern der natürlichen Personen so zu bemessen, dass die wirtschaftlich Schwachen geschont werden. Bei Personen mit Ergänzungsleistungen muss die Steuerbelastung dementsprechend massvoll festgelegt werden. Dies gilt jedoch nicht nur bei Personen mit Ergänzungsleistungen, sondern generell bei allen Personen mit bescheidenen Einkünften.

Das bernische Steuergesetz (StG, BSG 661.11) sieht deshalb zu diesem Zweck – wie erwähnt – einen besonderen Abzug für alle Personen mit bescheidenem Einkommen vor (Art. 40 Abs. 6 und 7 StG). Hinzu kommt die ebenfalls bereits erwähnte zusätzliche Reduktion der Steuerbelastung, weil Ergänzungsleistungen (wie andere öffentliche Unterstützungen) nicht zum steuerbaren Einkommen zählen und nicht besteuert werden. Personen mit Ergänzungsleistungen schulden deshalb bereits heute deutlich tiefere Steuern als Personen mit anderen Einkünften in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Zusätzliche Entlastungen würden die bereits bestehende Bevorzugung verstärken und sind deshalb abzulehnen. Wenn bei Personen mit Ergänzungsleistungen die übrigen Einkünfte (wie z.B. die AHV-Rente) besteuert werden, ist das aus der Optik der Gleichbehandlung durchaus sachlich gerechtfertigt.

Es handelt sich ausserdem bei dieser Steuersystematik nicht um eine kantonalberrnische Besonderheit, sondern um eine Bundesvorgabe (vgl. nachfolgend Frage 7).

7. Kennt der Regierungsrat die Handhabung anderer Kantone?

Die Bemessung des steuerbaren Einkommens wird durch das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Kantons- und Gemeindesteuern für die Kantone verbindlich vorgeschrieben. Den Kantonen obliegt bei der Frage der Besteuerung von Sozialversicherungsleistungen bzw. Ergänzungsleistungen kein Spielraum. Die Kantone sind einzig frei bei der Gestaltung der Tarife, welche gewährleisten können, dass Personen mit tiefen Einkünften geschont werden (vgl. auch die Antwort zur Motion 014-2017 Gasser (Bévilard, PSA) «Ungleiche Besteuerung tiefer Renteneinkommen»⁵).

⁵ <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-d7b267317dbf48f781c41a72a1851671.html>

8. Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass es zumutbar ist, dass AHV-Rentnerinnen und AHV-Rentner mit dem betriebsrechtlichen Existenzminimum leben müssen, damit diese die Steuern bezahlen können?

Entsprechend den Vorgaben der kantonalen Verfassung sind die Steuern der natürlichen Personen so zu bemessen, dass die wirtschaftlich Schwachen geschont werden. Das muss für Personen mit Renteneinkommen gleichermassen gelten wie für Personen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen («Working Poor»).

Der Regierungsrat hat in Aussicht gestellt, im Rahmen der übernächsten Revision des Steuergesetzes (per 2023) schwergewichtig die steuerliche Behandlung der natürlichen Personen zu thematisieren und in diesem Zusammenhang auch (weitere) Entlastungen für Personen mit bescheidenem Einkommen zu prüfen. Neben Entlastungen für Personen mit tiefem Einkommen werden jedoch auch Entlastungen beim Mittelstand und bei Personen mit hohem Einkommen zur Diskussion stehen. Aufgrund der finanzpolitischen Rahmenbedingungen wird zu entscheiden sein, ob und in welcher Form die bestehenden Tarife des Steuergesetzes anzupassen sind.

9. Was unternimmt der Kanton Bern gegen die Altersarmut?

Die Bestrebungen des Kantons Bern zur Bekämpfung der Armut werden in der Sozialberichterstattung dargestellt. Es geht dabei nicht um steuerliche Massnahmen.

Die Sozialberichte untersuchen die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung sowie die Armut und Armutsgefährdung im Kanton Bern. Mit dem dritten Sozialbericht 2012 hatte der Regierungsrat einen Massnahmenplan zur Bekämpfung der Armut vorgelegt und sieben prioritäre Massnahmen für die Umsetzung vorgeschlagen. Der vierte Sozialbericht 2015 zeigt nun, dass die Umsetzung für alle Massnahmen angegangen wurde, aber auch, dass bereits realisierte Massnahmen weitergeführt, optimiert und ausgebaut werden sollten⁶. Spezifische Massnahmen zur Bekämpfung der Altersarmut sind nicht vorgesehen. Der Grund liegt darin, dass finanziell prekäre Situationen im Rentenalter meist durch Ergänzungsleistungen zur AHV aufgefangen werden.

Verteiler

- Grosser Rat

⁶ Weiterführende Informationen und alle Sozialberichte sind hier zu finden:
http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialbericht_2008.html